На правах рукописи

ПАНТЕЛЕЕВА Марина Васильевна

ЛОББИЗМ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ (НА ПРИМЕРЕ ПАРЛАМЕНТОВ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ И ЯПОНИИ)

Специальность 23.00 02 — политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук

003466128

Чита — 2009

Работа выполнена на кафедре государства и права ГОУ ВПО «Тихоокеанский государственный экономический университет»

Научный руководитель: кандидат философских наук, профессор **Меньшенина Наталья Николаевна**

Официальные оппоненты: доктор философских наук, профессор **Дробышевский Владимир Станиславович**

кандидат политических наук **Матафонова Юлия Анатольевна**

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Уральский государственный педагогический университет»

Защита состоится 22 апреля 2009 года в 10 час на заседании диссертационного совета К 212 299 03 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук при Читинском государственном университете по адресу 672039, г Чита, ул Александро-Заводская, 30, зал заседаний Ученого совета

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО «Читинский государственный университет» по адресу 672000, г Чита, ул Кастринская, 1

Автореферат разослан «21» марта 2009 г

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат филологических наук Шеремет Л Г

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Тема лоббизма последние полтора десятилетия постоянно становится предметом исследования и обсуждения ученых, общественных организаций, привлекает внимание законодательных и исполнительных органов власти Современная Россия переживает период системных общественно-политических и социально-экономических перемен, что с особой остротой ставит вопрос об отношениях между государством и обществом Любой переходный период порождает новые институты, модернизирует или прекращает существование старых, происходит формализация институтов, носивших ранее неформальный характер Одним из таких институтов в политическом процессе страны является лоббизм, актуально востребованный нынешним российским социумом с целью более полного представления своих интересов в органах государственной власти, в частности, законодательных. Реальностью современной России является интенсивное воздействие на общественное мнение и государственную власть со стороны различных групп интересов, что обусловливает необходимость изучения их деятельности.

Для России является актуальным изучение опыта лоббизма во внутриполитической жизни зарубежных государств, так как в мировой практике наблюдается переход к выработке все более цивилизованных норм взаимоотношений бизнеса и власти. В этой связи диссертационное исследование предполагает анализ опыта Японии, где, как и в России, отсутствует законодательство о лоббизме, что делает целесообразным сопоставление его моделей в обеих странах

Большое внимание в диссертационном исследовании уделено проблеме легитимизации и цивилизованности лоббизма. Законодательное оформление системы передачи интересов бизнеса в представительные и исполнительные органы власти существенно сужают условия, порождающие коррупцию, официальный лоббизм ограничивает возможности коррумпирования госаппарата, так как вводит процесс представительства интересов в определенные законом рамки

Политическая практика показывает актуальность конструктивного анализа феномена лоббизма, что позволяет дать ему правильное правовое толкование и тем самым ограничить лоббизм как административный ресурс коррупции В этой связи для прогрессивного политического развития российского общества большое значение имеет выявление негативных форм лоббизма, сведение их влияния к минимально опасному уровню

Существенным фактором, подтверждающим актуальность проблемы лоббизма, является то, что в России уже действуют более сотни лоббистских центров, которые оказывают целенаправленное воздействие на органы законодательной и исполнительной власти К ним относятся юридические, консалтинговые фирмы, иностранные лоббистские фирмы

Состояние научной разработанности проблемы. Анализ механизмов лоббизма в России и Японии осложнен отсутствием комплексных политологических работ в этой области. В данном исследовании мы опирались на концепции и научные труды российских, японских, европейских и американских политологов

В целях максимально точного позиционирования групп интересов в структуре государственных и общественных отношений необходимо выделить модели государственного устройства, представлять современные модели взаимодействия государства и заинтересованных групп

Элитарные концепции государственного устройства рассматривают процесс принятия лоббистских решений как взаимодействие элит и исходят из наличия небольшой правящей элиты, более широкой по составу не правящей, но имеющей в своем распоряжении экономические ресурсы элиты и массовых слоев населения.

Теория элит, получившая развитие в трудах В Парето, Г Моска, Р Михельса, Дж Бернхема, Й Шумпетера, послужила основой анализа, позволяющего исследовать систему представительства лоббистских интересов элит В их работах дается классификация элит, представлены концепции конкуренции и циркуляции правящих классов, соотношение интересов элит и народных масс[1] Теория элит исходит из сосредоточия власти в руках ограниченного меньшинства, в то время плюралистическая концепция власти и управления утверждает, что современные демократические общества открыты для борьбы за влияние разных групп интересов

---

[1] Pareto, V The mind and society / V Pareto — New York AMC Press, 1983, Mosca, G The ruling class / G Mosca, edited by Arthur Livington — Westport Greenwood Press, 1980, Michels, R Political parties A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy / R Michels — New York Free press, 1962, Шумпетер, Й Капитализм, социализм и демократия Гл XXI Классическая доктрина демократии Часть четвертая Социализм и демократия / Й Шумпетер // [Электронный ресурс] — 2007 — Режим доступа //www gumfak ru/polit_html/shumpeter/shum 21 http — Дата доступа 05 04 2008, Burnham, J The managerial revolution / J Burnham — Bloomington Indiana University Press, 1960

Концепция группового участия как основа лоббизма представлена в работах А Бентли, П Херринга, Д Трумана, Р Солсбери, К. Линдблома, М Ольсона[2] Значительный вклад в развитие теории заинтересованных групп внесли Т. Кантрил, Ч Адриан, Ч Пресс, У. Грант, уделяя большое внимание характеристике, классификации групп интересов[3].

Построение общей модели лоббизма и участия заинтересованных групп в политическом процессе разрабатывалось в двух направлениях плюралистическом и корпоративном Представители первого направления (Р. Даль, Л Милбрах), в выдвигаемых ими концепциях предполагали независимость групп интересов от государства[4] Представителями корпоративного подхода являются К Фредрич, К Гринволд[5]. Дальнейшее развитие теория лоббизма получила развитие в рамках концепции неокорпоратизма, сформулированной в трудах П Вильямсона, Ф Шмиттера, С Андерсена и Р Харрисона, с начала 70-х гг XX в занимающихся исследованием неокорпоратизма, перспектив его дальнейшего развития[6]

---

[2] Bently, A The process of government / A Bently — Cambridge Belknap Press, 1961, Herring, P Group representation before Congress / P Herring — New York Russell, 1967, Truman, D The governmental process political interests and public opinion / D Truman — Westport Greenwood Press, 1981, Lindblom, C The policy-making process / C Lindblom — New Jersey Prentice Hall, 1993, Salisbury, R Interest group politics in America / R Salisbury. — Mass Harward University Press, 1965,Olson, M The logic of collective action public goods and the theory of group / M Olson — New York Harper & Row, 1970

[3] Adrian, C The American political process / C Adrian, C Press — 2-d ed — New York McGraw-Hill, 1965, Cantril, T Pressure groups / T. Cantril — San Francisco Harcourt, 2002, Grant, W Pressure politics the changing world of pressure groups / W Grant // Parliamentary affairs — New York, 2004 — № 1(57)

[4] Даль, Р О демократии / Р Даль, под ред О А. Алякринского. пер с англ А С Богдановского — М Аспект-пресс, 2000, Milbrath, L The Washington lobbyists / L Milbrath — Westport Greenwood Press, 1976

[5] Friedrich, C Totalitarian dictatorship and autocracy / C Friedrich — 2-d ed — Cambridge, Mass Harward University Press, 1965, Greenwald, C Group power· lobbying and public policy / C Greenwald — New York Praeger Publishers, 1977

[6] Шмиттер, Ф Неокорпоратизм / Ф Шмиттер // Полис — 1997 — № 2(38), Williamson, Peter J Corporatism in perspective an introductory guide to corporatism theory / Peter J Williamson — London Sage Publications, 1989, Andersen, Svein S British and Norwegian offshore industrial relations pluralism and neo-corporatism as contexts of strategic adaptation / Svein S Andes — London Aldershot, 1988, Harrison, Reginald J Pluralism and corporatism the political evolution of modern democracies / Reginald J Harrison — Boston Allen & Unwin, 1980

Среди японских политологов, изучавших заинтересованные группы Японии, следует отметить М Мурамацу, М Ито, С Сато, К Сасаго, в работах которых приводится классификация групп интересов, рассматриваются проблемы, касающиеся формирования политических фондов, выявляются специфические черты лоббизма и групп интересов в условиях правления Либерально-демократической партии Японии[7]

К вопросам формирования предвыборных фондов в рамках изучения современной политической системы Японии, функционирования депутатских кланов Парламента Японии как специфических акторов лоббистской деятельности обращались Х. Маэда, К Окада, Т Иногути, Т Иваи[8].

При выявлении и изучении механизма лоббирования в России были использованы работы ведущих российских политологов (А А Нещадина, А С Автономова, А В Лепехина, А П Любимова), в которых изложено определение категории «лоббизм», рассмотрены вопросы законодательного оформления и различные аспекты практики лоббизма в России, выявлены взаимосвязи с парламентской деятельностью[9]

---

[7] Ито, М Кокай-но мэканизуму-но кино (Функционирование парламентского механизма) / М Ито // Сэйдзи катэй то гикай-но кино / Т Мидорикава [и др], под ред Т Мидорикава — Токио Иванами сетэн, 1988, с 128-142, Мурамацу, М Сэнго нихон-но ацурэку дантай (Группы давления в послевоенной Японии) / М Мурамацу, М Ито, Ю Цудзинака — Токио Тое кэйдзайсинхося, 1986, Сато, С Дзиминто сэйкэн (Система правления Либерально-демократической партии Японии) / С Сато, Т Мацудзаки — Токио Тюо коронся, 1986, Сасаго, К Кокай-но дзесики хидзесики (Рациональное и иррациональное в Парламенте Японии) / К Сасаго — Токио Синсиндо сюппанся, 1986

[8] Иногути, Т Дзокугиин-но кэнкю (Исследование депутатских кланов) / Т Иногути, Т. Иваи — Токио Нихонкэйдзай симбунся, 1987, Маэда, Х Гэндай сэйдзи сэйдо (Современная политическая система) / Х Маэда — Токио Кобундо сюппанся, 1997, Окада, К Сэйдзи сэйдо-но сикуми (Структура политической системы) / К Окада — Токио Нацумэся, 2002

[9] Нещадин, А А Лоббизм в России этапы большого пути / А А. Нещадин [и др], Экспертный Институт Российского Союза промышленников и предпринимателей, под общ ред А А Нещадина — М , 1995, Автономов, А С [Экспертное заключение] / А.С Автономов / Экспертиза проекта Федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» // Лоббизм / Под ред А В Лепехина — М Российский Юридический Издательский дом, 1995 — С 106–113, Автономов, А С Лоббизм и политические партии / А С Автономов // Представительная власть мониторинг, анализ, информация — 1995 — № 3 — С 69–75, Любимов А П Лоббизм как

Важный вклад в изучение лоббистских отношений в России внесли С П. Перегудов, Н.Ю Лапина, И С. Семененко, А Э Бинецкий, в трудах которых выделены основные модели лоббизма, изучены группы интересов нового российского бизнеса, исследована эволюция отношений общества, государства и корпоративных групп интересов[10].

Работы Я Ш Паппэ, А А Мухина, И Н Бунина, О.В Гаман-Голутвиной содержат определение, основные типологические черты российской политической и бизнес-элиты, являющихся основными участниками лоббизма, рассматриваются особенности развития и «рекрутирования» элит, дается описание эволюции российской элиты, анализируются отношения между элитами, государством и обществом[11]

Проблемы взаимосвязи нелегального лоббизма и коррупции как фактор криминализации современной России рассматриваются в работах Н Н Меньшениной, А В Белоусова[12]. Изучению лоббистских технологий, применяемых в Федеральном собрании Российской

конституционно-правовой институт / А П. Любимов. — М МГУ, 1998, Любимов, А П Конституционно-правовые основы формирования лоббистских отношений в открытом обществе (Антикоррупционный проект) / А П Любимов — М Издание Государственной Думы, 2000, Любимов А П Политическое право и практика лоббизма / А П Любимов — М Издание Государственной Думы, 2001, Любимов, А П История лоббизма в России / А П Любимов — М Фонд Либеральная миссия, 2005

[10] Бинецкий, А Э Лоббизм в современном мире / А Э Бинецкий — М ТЕИС, 2004, Перегудов, С П Группы интересов и российское государство / С П Перегудов, Н Ю Лапина, И С Семененко — М Эдиториал, 1999, Перегудов, С П Корпорации, общество, государство эволюция отношений / С П Перегудов — М Наука, 2003

[11] Бунин, И М Бизнес-элита и российское общество / И М Бунин // Власть — 1996 — № 9 — С 9–19, Гаман-Голутвина, О В Политическая элита — определение основных понятий / О В Гаман-Голутвина // Полис — 2000 — № 3(56) — С 97–103, Мухин, А А Бизнес-элита и государственная власть кто владеет Россией на рубеже веков? / А А. Мухин — М Изд-во Гном и Д , 2001, Паппэ, Я Ш «Олигархи» экономическая хроника 1992–2000 гг / Я Ш Паппэ — 2-е изд — М : Высшая школа экономики, 2000

[12] Меньшенина, Н Н Политический процесс введение в анализ / Н Н Меньшенина — Владивосток Русский остров, 2001, Меньшенина, Н Н Коррупция как фактор системной дестабилизации на Дальнем Востоке России // Россия и АТР — 2008 — № 2 — С 116–124

Федерации, посвящены исследования С А Авакьяна, И В Гранкина, А С. Косопкина, П А Толстых[13].

Отдельные аспекты лоббизма, проблемы его законодательного регулирования представлены в работах М Афанасьева, А Архангельской, В. Губернаторова, С Д Баранова, М И Васильева, А И Зудина, В. Скорина, М Малютина, Н А Хоренко[14]

В особый блок источников следует выделить труды Н Г. Зяблюка, Н Иванова, М Шуровского, освещающие вопросы правового оформления и практики лоббирования в США[15] В исследованиях К Вяткина и

---

[13] Авакьян, С А Федеральное Собрание — парламент России / С А Авакьян — М Российский юридический издательский дом, 1999, Гранкин, И В Парламент России / И В Гранкин — М · Издательство гуманитарной литературы, 2001, Косопкин, А С Депутатские объединения Государственной Думы особенности и мотивы их формирования / А С Косопкин, Т И Нефедова — М Творческое содружество «Верста», 2002, Толстых, П А Практика лоббизма в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации / П А Толстых — М Канон+, 2006

[14] Архангельская А Думские толкачи / А Архангельская // Эксперт — 2000.— № 15 — С 45–49, Афанасьев, М Н Клиентела в России вчера и сегодня / М Н Афанасьев // Полис — 1994 — № 1 — С 121–126, Баранов, С Д Популизм и лоббизм / С Д Баранов // Вестник МГУ — Серия 18 — Социология и политология.— 1999 — №1 — С 69–74, Васильев, М И Партии, движения, политические силы — попытки реконструкции / М И Васильев // Полис — 1992.— № 5 — С 19–22; Губернаторов, В Группы влияния российских деловых кругов / В Губернаторов // Власть.— 1995 — № 7 — С 53–57, Зудин, А И Бизнес и политика в посткоммунистической России / А И Зудин // Бизнес и политика — 1996 — № 1 — С 31–34, Малютин, М Кто такие лоббисты? Сама власть / М Малютин // Деловые люди — 1996 — № 6(57) — С 46–56, Скорин, В Лоббизм в России проблемы законодательного регулирования / В Скорин // Бизнес и политика — 1995 — № 3(4) — С 35–38, Хоренко, Н А Российский лоббизм саморегуляция или государственный контроль / Н А Хоренко // Бизнес и политика — 1996 — № 5 — С 39–43

[15] Зяблюк, Н Г Лоббизм на весах демократии зло или благо? / Н Г Зяблюк // Российское обозрение — 1992 — № 45 — С 1–3, Иванов, Н Б Лоббизм в политической культуре США / Н Иванов // Власть — 1995 — № 8 — С 64–67, Шуровский, М Законодательное регулирование лоббистской деятельности в органах представительной власти опыт США / М Шуровский // Бизнес и политика — 1995 — № 3 — С 40–42

В. Белова рассматриваются проблемы лоббизма в ФРГ, значение совещательные советов и комиссий при федеральных ведомствах[16].

Среди советских и российских ученых следует выделить монографии и статьи Р.Ш-А Алиева, И А. Латышева, В А Пронникова, И.Д. Ладанова, А. Сенаторова, А Загорского, В В Совастеева, в которых исследуются деятельность японских групп интересов, лоббистские технологии в рамках изучения современной политической системы Японии, рассматриваются традиционные нормы ведения политики, основные тенденции политической модернизации страны[17]

Механизмы политической власти в современной Японии, устройство политической системы, политические организации, как субъекты лоббистской деятельности, исследуются в трудах А А. Макарова, В Н Еремина, Д В. Стрельцова[18].

Несмотря на наличие научной литературы по исследованию лоббизма в России и Японии, концептуальные подходы остаются малоизученными. Таким образом, состояние разработанности проблемы в сочетании с ее актуальностью предопределило необходимость постановки настоящего диссертационного исследования

---

[16] Белов, В Лоббистская деятельность в ФРГ / В Белов, К Вяткин // Бизнес и политика — 1995 — № 4 — С 34–39, Вяткин, К. С Лоббизм по-немецки / К С Вяткин // Полис — 1993 — № 1 — С 179–183

[17] Алиев, Р Ш-А Внешняя политика Японии в 70-х начале 80-х годов (теория и практика) / Р Ш-А Алиев — М : Наука, 1986, Загорский, А Кризис власти в Японии реорганизация партийной системы и политическая реформа / А Загорский // Знакомьтесь — Япония — 1995 — № 11 — С 36–44; Латышев, И А Правящая Либерально-демократическая партия Японии и ее политика / И А Латышев — М · Наука, 1967, Пронников, В А Управление персоналом в Японии / В А Пронников, И Д Ладанов — М : Наука, 1989; Сенаторов, А Неспешные шаги административной реформы в Японии / А Сенаторов // Проблемы Дальнего Востока — 2002 — № 6 — С. 71–82, Совастеев В В Политическая культура Японии во 2-ой половине XIX — XX вв Монография / В В Совастеев — Владивосток Изд-во ДВГУ, 2004

[18] Еремин, В Н Политическая система современного японского общества / В Н. Еремин — М Наука, 1992, Макаров А А Политическая власть в Японии / А А Макаров — М Наука, 1988, Стрельцов, Д В. Депутатские «кланы» что нового / Д В Стрельцов // Знакомьтесь — Япония — 1999 — № 23 — С 47–51, Стрельцов, Д В О некоторых факторах аполитичности японского общества / Д В Стрельцов // Знакомьтесь — Япония. — 1998 — № 20 — С 42–48, Стрельцов, Д В Свет и тени государственной службы / Д Стрельцов // Знакомьтесь — Япония — 2002 — № 34 — С. 23–34, Стрельцов, Д В Современный японский парламент / Д В Стрельцов — М Наука, 1994.

Объектом диссертационного исследования выступает лоббизм как форма представительства интересов

Предметом диссертационного исследования являются особенности лоббизма в представительных органах государственной власти современной России и Японии.

На основе комплексного анализа изученных материалов по проблематике диссертационного исследования была сформулирована следующая **гипотеза:** лоббизм является неотъемлемым составным элементом функционирования гражданского общества, легальные технологии лоббизма поддерживают обратную связь между обществом и властью, приводят в цивилизованные рамки систему функционального представительства интересов в органах государственной власти

Цель диссертационной работы состоит в исследовании специфики лоббистских технологий в парламентах современной России и Японии

Предмет, цель и гипотеза исследования определили необходимость постановки и решения следующих **задач**

— выявить основные концептуальные подходы к определению категории «лоббизм»,

— доказать, что институт лоббизма является важнейшей составляющей политического процесса любого государства и при условии его легитимизации служит механизмом демократического влияния,

— выявить специфику заинтересованных групп в России и Японии как основных субъектов лоббизма, исследовать особенности функционирования депутатских кланов Парламента Японии,

— изучить технологии лоббизма в Федеральном Собрании РФ и Парламенте Японии,

— исследовать формы и меры по регулированию лоббизма в Японии, которые предпринимаются исполнительными и законодательными органами Японии с целью предотвращения перерастания лоббизма в коррупцию.

Методологической основой исследования лоббизма в представительных органах государственной власти в Российской Федерации и Японии явилось сочетание междисциплинарных методов исследования Исторический метод позволил рассмотреть институт лоббизма с точки зрения хронологических этапов его становления Для анализа лоббизма как системы, включающей множество взаимодействующих компонентов, был избран структурно-функциональный метод Институциональный метод был использован с целью выявить детерминированность процессов продвижения лоббистских интересов государственными институтами, которые

выступают как объектами, так и субъектами лоббизма. Метод сравнительного анализа позволил выявить аналогии и различия в процессе лоббирования в России и Японии.

В исследовании автор опирается на современные научно-исследовательские парадигмы в области политологии, теории политического участия, а также на существующую практику в таких областях, как деятельность заинтересованных групп, законодательное регулирование лоббизма, лоббистские технологии.

Источниковая база исследования. Среди источников, используемых диссертанткой в ходе разработки заявленной темы, необходимо выделить правовые нормативные документы, относящиеся к проблематике исследования, тексты Конституций России, Японии, США, законопроекты о лоббистской деятельности, данные справочных и статистических изданий, материалы круглых столов и научно-практических конференций, периодические издания

Эмпирическую базу исследования составили результаты социологических исследований, экспресс-интервью японских ученых и политиков (ректор университета Кокусикан Т Миура, член префектурального собрания префектуры Тоттори М. Фурута), контент-анализ документов на японском языке

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем

— выявлены основные концептуальные подходы анализа категории «лоббизм»: плюралистический и корпоративный, основным критерием является степень открытости общества,

— доказано, что институт лоббизма существует в структуре любого государства и при условии его законодательного оформления может играть положительную роль в функционировании гражданского общества,

— выявлены отличительные особенности заинтересованных групп России и Японии, определена роль депутатских кланов как специфических акторов лоббизма в Парламенте Японии,

— изучены способы лоббирования в представительных органах власти России и Японии в условиях отсутствия правовой базы для ведения лоббизма,

— исследованы формы и меры законодательного регулирования лоббизма в Японии с целью политической модернизации и легитимации лоббизма

Достоверность полученных результатов обусловлена их соответствием общим положениям теории политической науки, теории плюралистической демократии и заинтересованных групп, адекватностью

изучаемого явления целям и задачам исследования, сопоставлением результатов и показателей с данными, полученными другими учеными, широким использованием фактологического материала

Основные положения, выносимые на защиту

1 Лоббизм представляет собой многоплановый, постоянно изменяющийся общественно-политический феномен, цель которого заключается в продвижении интересов гражданского общества, который реализуется через различные технологии и является неотъемлемой частью любого общества в целом, и парламентской системы, в частности

2 Лоббизм может осуществляться как в правовом поле, так и в форме нелегального воздействия на власть, в результате чего он трансформируется в коррупцию Феномен лоббизма по своей сути не несет негативного значения, при условии законодательного оформления института лоббизма, он может иметь положительное значение для функционирования гражданского общества

3 Лоббизм возникает с появлением заинтересованных групп и становится инструментом реализации их интересов Можно выделить плюралистическую и корпоративную модель лоббирования, но, как правило, рафинированные формы представительства интересов редко встречаются в реальной практике, доминируют сочетания плюралистических и корпоративных структур Для России более характерна корпоративная модель представительства интересов Хорошо организованные группы интересов могут являться потенциальной угрозой для слабого государства, однако для сильного они способны оказывать стабилизирующую функцию, характерным примером чего является деятельность заинтересованных групп в современной Японии

4 Лоббирование в законодательном процессе возможно на разных стадиях подготовки законопроекта, однако наибольшая вероятность его влияния на процесс прохождения законопроекта предоставляется в ходе первого чтения Деятельность Парламента Японии отличается специфическими характеристиками, в частности, значительную роль в продвижении законопроектов и осуществлении лоббизма играют депутатские кланы

5 В России отсутствует цивилизованный лоббизм, важнейшей характеристикой которого является следование правилам игры и четкое осознание как корпоративного, так и общественного интереса, что делает настоятельным принятие закона о лоббизме В Японии, как и в России, не принят закон о лоббизме При этом следует отметить, что важную роль в сдерживании коррупции в японском обществе

играет наличие устойчивых морально-этических норм. Помимо, этого Правительство и Парламент Японии принимают комплексные меры для предотвращения коррупционных процессов.

Теоретическая и практическая значимость работы определяется тем, что полученные результаты могут быть использованы в дальнейшем изучении процесса легитимации лоббизма в России, применены для создания эффективного правового механизма регулирования воздействия лоббистских структур на государственные и муниципальные органы власти в Дальневосточном регионе

Теоретический и эмпирический материал диссертационного исследования представляет интерес с точки зрения использования его в учебном процессе, основные выводы и положения могут быть использованы при подготовке специалистов — политологов (специальность 030201), при разработке и чтении курсов «Государственное устройство Японии», спецкурса «Лоббизм в политическом процессе»

Апробация результатов исследования. Ключевые положения, рассматриваемые в диссертационной работе, были обсуждены и одобрены на заседаниях кафедры государства и права Тихоокеанского государственного экономического университета, заявлены в публичных выступлениях на вузовских, региональных и международных конференциях, прошли апробацию в ряде статей, которые были опубликованы в материалах Международной научной конференции «Гуманитарные науки в контексте международного сотрудничества» (Владивосток 2004 г.), Международной научной конференции XIV Туполевские чтения (Казань 2006 г), Региональной научной конференции «Япония и современный мир» (Хабаровск, 2007 г), изложены в рекомендованных ВАК изданиях «Россия и АТР» (Владивосток, 2007 г), «Вестник Читинского государственного университета» (2008 г.)

Структура работы. Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, которые включают двенадцать параграфов, заключения и библиографического списка

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается выбор темы, ее актуальность, рассматривается степень научной разработанности проблемы,

сформулированы объект, предмет, цель и задачи диссертационного исследования, обосновываются методологические подходы к разработке выбранной темы, проводится анализ источников

В главе 1 **«Теоретико-методологический анализ политической природы лоббизма»**, состоящей из четырех параграфов, проводится теоретический и методологический анализ понятия «лоббизм» как системы представительства интересов В соответствии с данной структурой основное содержание главы включает следующие положения

В параграфе 1 1. *«Концептуальные подходы к определению категории «лоббизм»* выявляются основные концепции лоббизма, дается определение категории «лоббизм»

Во-первых, категория «лоббизм» предполагает деятельность отдельных физических лиц или группировок в отношении органов государственной власти с целью оказания влияния на разработку, принятие и реализацию законодательных актов и административных решений

Во-вторых, лоббизм необходимо рассматривать в зависимости от степени открытости и демократичности политической системы, что является критерием плюралистического и корпоративного подхода к анализу системы представительства интересов

В-третьих, сущность лоббизма заключается в том, что лоббистские группы выполняют функцию посредничества между гражданами и государством Лоббизм выполняет функцию организации плюрализма общественных интересов, дополняет систему парламентского представительства

В параграфе 1 2 *«Институциональные основы лоббизма»* представлены основные положения мировой законодательной практики регулирования лоббизма 1) закон о лоббизме, каким бы совершенным он ни был, не может охватить все проблемы, связанные с лоббизмом, его должны дополнять смежные законодательные акты, 2) практика лоббизма выработала разнообразные методы воздействия на властные структуры, включая участие в заседаниях комитетов Парламента и Правительства, воздействие через средства массовой информации, внесение средств на избирательные кампании, 3) отсутствие законов о лоббизме приводит к формированию структур теневого лоббизма, в условиях которого государство становится объектом политической манипуляции и фактически теряет одну из основных общественных функций — регулятивную

В параграфе 1 3 *«Основные модели лоббизма»* представлена классификация и характеристика моделей лоббизма Основными

моделями взаимодействия групп интересов и государства являются плюралистическая и корпоративная формы представительства интересов. Однако в реальной практике лоббирования они редко встречаются в рафинированном виде, всегда существует синтез плюралистических и корпоративных интересов.

В западной литературе выделяют три типа лоббизма: 1) «прямой лоббизм», в рамках которого ведется целенаправленная работа с представителями институтов власти, причем в основном силами лоббистов-профессионалов, 2) «косвенный» лоббизм, который реализуется через разнообразные общественные акции, 3) «внутренний лоббизм», при котором интересы в органах власти отстаивают те, кто в них работает или имеет к ним непосредственное отношение

Параграф 1 4 *«Деятельность групп интересов как основных акторов лоббизма»* раскрывает сущность дефиниции «группы интересов», выявляется адресат деятельности групп интересов. Во-первых, группы интересов можно определить как организации, независимые от правительства, но стремящиеся оказать воздействие на правительство и проводимую им политику

В-вторых, по сферам деятельности можно выделить интересы, организованные в области экономики и интересы в социально-политической сфере Специфичность группы интересов проявляется в том, что именно конкретный интерес отличает эту группу от остальных субъектов.

В-третьих, наличие и деятельность групп интересов является объективным фактором, группы интересов представляют неотъемлемый элемент свободной демократии, так как в каждом обществе существуют различные интересы и мнения. Группы интересов обеспечивают альтернативную форму политического участия помимо голосования или членства в политической партии, они поднимают детализированные или специализированные проблемы общества

В ходе исследования нами установлено соотношение между подходами к детерминированности различных форм лоббизма, доказано, что соревновательность интересов является фундаментальным принципом функционирования гражданского общества

Глава 2 **«Лоббизм в Федеральном собрании Российской Федерации как механизм демократического влияния»,** включающая четыре параграфа, посвящена определению категории «лоббизм» в российской политологической науке, проблемам лоббирования в Федеральном Собрании России.

В параграфе 2 1 «*Трансформация понятия «лоббизм» в российской политологии*» рассмотрены модификации понятия «лоббизм» В советский период понятие «лоббизм» носило негативный оттенок, под лоббизмом понималось отрицательное явление социальной и политической жизни общества, направленное на реализацию интересов корпоративных структур, в том числе и в ущерб государству

В условиях демократизации общества возросло внимание специалистов и экспертов, возникли дискуссии и активизировался общественный интерес к теоретическим и практическим аспектам лоббизма

В настоящее время большинство существующих определений рассматривают категорию «лоббизм» как систему и практику реализации интересов различных групп граждан путем организованного воздействия на законодательную и административную деятельность государственных органов

В параграфе 2 2 «*Перспективы законодательного регулирования лоббизма*» рассматриваются процесс разработки и основные положения законопроекта о лоббизме Во-первых, вопрос о правовом регулировании лоббизма часто становится темой дискуссий на научно-практических конференциях, заседаниях круглых столов, обсуждается в средствах массовой информации, общественно-политической и научной периодике

Во-вторых, лоббизм есть органическая составляющая прямых и обратных связей общества и государства Проблема заключается в том, что при отсутствии легального лоббизма получает развитие теневой лоббизм Для снижения криминализации процесса взаимодействия общества и власти необходимо создать условия, которые позволили бы проследить за движением денег в ходе оказания лоббистских услуг

В-третьих, федеральное законодательство о лоббизме призвано регламентировать деятельность профессиональных лоббистов, предоставить возможности воздействия на власть гражданам, общественным организациям и объединениям

В параграфе 2 3 «*Лоббизм в Федеральном Собрании РФ*» автор анализирует специфику и технологии лоббирования в высшем законодательном органе страны, начиная с первого созыва Государственной Думы РФ Можно выделить ряд внутридумских институтов, на которые, прежде всего обращено внимание лоббистов К ним относятся Совет Государственной Думы, комитеты, аппарат Государственной Думы, авторитетные депутаты

К лоббистским технологиям в палатах Федерального Собрания можно отнести внесение поправок к Конституции РФ, внесение изменений в действующие законы РФ, поправки к законопроектам, проекты постановлений, проведение парламентских слушаний, пресс-конференций

Технологии теневого лоббизма, применяемые в представительных органах власти, включают в себя элементы спонтанности внесения законопроектов, эффект корпоративности депутатов фракции, объявление открытого либо закрытого голосования, в условиях которых могут быть получены совершенно противоположные результаты; эффект перегруженности, когда повестка дня перенасыщена вопросами; параллельное внесение удобного законопроекта.

В параграфе 2 4 «*Лоббистские организации и группы интересов в России*» представлена классификация российских заинтересованных групп, рассматриваются приоритетные направления лоббизма. Во-первых, лоббистские группировки можно подразделить на следующие основные категории отраслевые лоббисты, политики, благотворители, иностранные и региональные лоббисты Во-вторых, лоббируемые интересы концентрируются в основном вокруг проблем экономической направленности В-третьих, можно выделить следующие факторы, характеризующие деятельность российских групп интересов: 1) в конце 1990-х — начале 2000-х гг модифицировалась основа экономического могущества олигархических объединений, их экономической базой стали гиганты советской промышленности, полученные в ходе приватизации; 2) главным источником сверхдоходов является присвоение природной ренты, 3) олигархический слой не стал ни национально, ни социально ответственной элитой России, мировая тенденция, которая предполагает приоритет «экономики репутаций», практически не затронула российский бизнес

В ходе исследования установлено, что российский лоббизм приобретает все более легитимный характер, Государственная Дума ФС РФ представляет собою многоинституциональный объект лоббизма, возможность применения технологий теневого лоббирования заинтересованными группами делает более настоятельным принятие закона о лоббизме

Глава 3 **«Генезис и роль депутатских кланов как специфических акторов лоббизма в парламентской деятельности современной Японии»**, включающая четыре параграфа, посвящена специфике функционирования Парламента Японии, деятельности

групп давления и депутатских кланов, проблеме правового регулирования лоббизма и посреднической деятельности

В параграфе 3 1 «*Лоббистские технологии и особенности функционирования Парламента Японии*» анализируется специфика разработки законопроектов в высшем законодательном собрании страны Для японского Парламента характерна активная деятельность оппозиционных партий и независимых кандидатов Характерной особенностью принятия законопроектов является предварительное обсуждение и согласование мнений, что составляет важный аспект лоббизма в Парламенте

Парламентские процедуры обычно регламентируются такими традиционными нормами, как «ринги» — предписание кропотливо согласовывать мнения до окончательной стадии процедуры, «нэмаваси» — требование уделять особое внимание согласованию позиций на предварительном этапе, «харагэй» — рекомендация предоставить каждому участнику совершаемого процесса максимальные возможности для выражения его точки зрения

В параграфе 3 2 «*Группы интересов и возникновение депутатских кланов*» дается классификация, выделяются характерные особенности групп интересов, прослеживается генезис депутатских кланов Во-первых, активная деятельность множества разнообразных групп интересов является реальностью современной Японии Основное место в системе деятельности групп интересов занимают предпринимательские организации Их непосредственное участие в деятельности правительственных консультативных советов позволяет доводить свое мнение до центральных органов власти

Во-вторых, анализ лоббистской деятельности позволяет выделить следующие моменты, когда пересекаются интересы групп, политиков и бюрократического аппарата. выдача лицензий и разрешений на ведение того или иного вида деятельности, законодательная разработка и обеспечение видов деятельности, административное регулирование деятельности предприятий, предоставление дотаций и субсидий

В-третьих, отличительной чертой лоббизма в Японии является наличие в Парламенте страны депутатских кланов, которые выступают в качестве специфических акторов процесса лоббирования, в их состав входят самые влиятельные депутаты, ветераны Парламента

В качестве наиболее значимых группировок можно выделить такие как клан внешней политики, клан национальной обороны, финансовый клан, кланы, которые курируют отрасли «third-ware»,

объединяющие компьютерное техническое оборудование и программное обеспечение

В-четвертых, основой для формирования кланов служат парламентские фракции и комиссии, в качестве организационно-связующего звена кланов выступают соответствующие комиссиям Парламента экономические отделы Совета по политическим вопросам Либерально-демократической партии Японии

В параграфе 3.3. «*Характеристика и роль клановых группировок*» выявлены мотивации и критерии, в соответствии с которыми депутат может стать членом клана, дается характеристика клановых объединений, анализируется роль кланов в процессе принятия законов. Мотивация объединения депутатов в кланы обусловлена такими факторами как деньги, имидж, идеология Для характеристики кланов важны следующие показатели численность клана, должности, которые занимали его члены до выборов в Парламент, опыт работы в Парламенте, принадлежность членов клана к партийной фракции

Важнейшей функцией депутатских кланов является то, что они играют роль связующего звена между группами давления, политическими партиями и государственно-административным аппаратом Положительное значение кланов заключается в том, что для принятия решений очень важно мнение высококвалифицированных специалистов, которые и входят в состав депутатских кланов

Негативный момент существования в японском Парламенте клановых объединений состоит в том, что их деятельность подрывает базовый демократический принцип разделения властей, снижает роль премьер-министра и партий Однако само по себе существование кланов не может быть преследовано по закону, так как кланы являются внутрипартийными образованиями. Не имея официального статуса, они носят добровольный характер, и не существует юридических ограничений на их деятельность

В параграфе 3 4 *«Формы регулирования лоббизма в Японии»* рассматриваются меры предотвращения теневого лоббизма по следующим направлениям регулирование деятельности политических фондов, этический контроль за работой депутатов Парламента, государственное финансирование предвыборных партийных кампаний, законодательный запрет на оказание посреднических услуг

Во-первых, со стороны государства осуществляется контроль над финансированием политической деятельности, регламентируются как суммы, так и субъекты политических пожертвований

Во-вторых, в Японии разработан Закон о государственной поддержке политических партий, он позволяет сделать предвыборные кампании менее затратными В соответствии с законом финансирование из госбюджета устанавливается для партий, которые имеют в составе Парламента свыше пяти депутатов либо преодолели на выборах двухпроцентный барьер

В-третьих, сдерживанию предвыборных расходов служат положения Закона о выборах, определяющие продолжительность выборных кампаний сроком всего 12 дней, устанавливающие лимиты на распространение агитационных материалов и открытие опорных пунктов

В-четвертых, в 2001 г принят Закон о наказании за посреднические услуги. Объектом закона являлась посредническая деятельность в пользу частных лиц и компаний Закон касался не только деятельности депутатов Парламента, но и личных секретарей Таким образом, в стране принимаются продуманные и эффективные меры, направленные на модернизацию политики

В **Заключении** подводятся итоги диссертационного исследования, которые аргументируются следующими концептуальными положениями.

Лоббизм как форма продвижения интересов представляет собою многоплановый феномен. характерный для любых политических систем Особенности политического устройства определяют значимость лоббизма в механизмах взаимодействия общества и государства, группы интересов поддерживают институциализированную связь между властными структурами и гражданским обществом

В России, как и в Японии, отсутствует законодательство о лоббизме, однако существует ряд отличий в политическом процессе той и другой страны Парламент Японии играет важную роль в отстаивании интересов различных групп давления Определяющим принципом его деятельности является принцип паритетности Отличительной чертой политического процесса и процесса лоббирования в Японии является деятельность депутатских кланов Парламента

В политике Японии задействованы крупные финансовые средства, часть которых собирается через политические фонды, что нередко приводит к возникновению политических скандалов Однако японскому обществу удается избежать коррупции в огромных масштабах, так как в Японии предпринимаются многочисленные усилия для повышения эффективности государственного управления Важную роль в сдерживании коррупции играет наличие в японском обществе устойчивых морально-этических норм

Следует признать, что в России отсутствует цивилизованный лоббизм и результатом отсутствия законодательства о лоббизме является формирование теневых структур лоббизма, что вызывает насущную проблему приведения лоббистской деятельности в официальное русло Закон о лоббизме призван сформировать механизмы и условия воздействия на власть различным группам, гражданам, общественным организациям и объединениям, что создаст возможность восполнить пробел в регулировании взаимоотношений гражданского общества и власти

3.ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ

1. ***Пантелеева, М.В. Депутатские кланы как инструмент лоббистской деятельности / Пантелеева М.В. // Россия и АТР. — № 4 (58). — Владивосток: Изд-во ДВО РАН, 2007. — С. 130-137. (рекомендовано ВАК)***
2. ***Пантелеева, М.В. / Деятельность групп давления в современной Японии // Вестник Читинского государственного университета: Вестник № 5 (50). Чита: ЧитГУ, 2008 — С. 144-147. (рекомендовано ВАК)***

3 Пантелеева, М В Взаимодействие Парламента Японии с общественно-политическими институтами страны / М В Пантелеева // Материалы Международной научной конференции «Гуманитарные науки в контексте международного сотрудничества» — Владивосток. Изд-во ДВГТУ, 2004 — С. 196-198

4 Пантелеева, М В Основные модели лоббизма / М В. Пантелеева // Материалы Международной конференции студентов, аспирантов и молодых преподавателей «Актуальные проблемы языков, истории, культуры и образования стран АТР» — Владивосток· Изд-во ДВГТУ, 2006 — С 152-154

5 Пантелеева, М В К вопросу о роли депутатских кланов в лоббистской деятельности / М В Пантелеева // Материалы Международной научной конференции XIV Туполевские чтения — Казань· Изд-во Казан гос техн университета, 2006 — С 283- 285

6 Пантелеева, М В Лоббистская деятельность депутатских кланов / М В Пантелеева // Материалы 1-й региональной научной конференции «Япония и современный мир» — Владивосток· Изд-во ДВГУ, 2007 — С 86-96

ПАНТЕЛЕЕВА Марина Васильевна

ЛОББИЗМ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ (НА ПРИМЕРЕ ПАРЛАМЕНТОВ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ И ЯПОНИИ)

Специальность 23 00 02 — политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук

Подписано в печать 19 03 2009
Формат 60x84/16 Уст печ л 01,40 Уч -изд л 01 10
Тираж 100 экз Заказ 25

Издательство Дальневосточного университета
690950, г Владивосток, ул Октябрьская, 27

Отпечатано в типографии
Издательско-полиграфического комплекса ДВГУ
690950, г Владивосток, ул Алеутская, 56